

Stortingets utredningsseksjon

Bakgrunnsinformasjon • Analyse • Drøfting

Til: Folketinget, Danmark

Dato: 29. oktober 2015

Utredet: Sølvi Mathiesen
Telefon: +4723312688

Oppdragsnr: 2015320

OPPDRAG: The danish government wish to move 4000 governmental workplaces from the capital region to other regions in Denmark. There are no danish experiences with such an initiative so it is not possible to make a model answer from Denmark. I hope you will answer the questions in the attached file, references to reports etc will be fine.

ERFARINGER MED UTFLYTTING AV STATLIGE VIRKSOMHETER I NORGE

1. INNLEDNING

Lokalisering og utflytting av statlige arbeidsplasser fra Oslo-området til andre distrikter har vært et tema i den norske politiske debatten i en årrekke.

Det finnes egne, statlige retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser.¹ Retningslinjene ble sist revidert i 2014. Den statlige lokaliseringspolitikken skal medvirke til en fordeling av statlige arbeidsplasser som bidrar til vekst og verdiskapning i hele landet. Målet med lokaliseringspolitikken er å styrke regionale arbeidsmarkeder, og at man velger lokalisering der arbeidsplassene vil ha størst potensial til å bidra til utvikling i regionen.

Den mest omdiskuterte og omfattende utflyttingen av statlige arbeidsplasser ble vedtatt i 2003, etter forslag fra Bondevik II-regjeringen. I [St. meld. nr.17 \(2002-2003\) Om statlige tilsyn](#) foreslo regjeringen utflytting av flere statlige tilsyn. Under Stortingets behandling ble det inngått et forlik med deler av opposisjonen, og i perioden 2003-2007 ble følgende syv statlige tilsyn med om lag 900 årsverk flyttet ut av Oslo.

Denne utflyttingsprosessen har vært gjenstand for flere evalueringer, og vi vil ta utgangspunkt i disse for å besvare deres fire konkrete spørsmål.

¹ [Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statleg tenesteproduksjon](#), fastsett ved kgl.res. 28.11.2014

2. SVAR PÅ DERES KONKRETE SPØRSMÅL

Spørsmål 1

“How many governmental jobs or public workplaces have been relocated from the capital region to other regions in your country during the last 15 years and what is the percentage of employees that chose to relocate with the jobs?”

Svar:

Det finnes ikke gode oversikter over antallet arbeidsplasser som er flyttet ut. I den grad det oppgis tall i proposisjoner og andre dokumenter, kan det være en blanding av årsverk og antallet ansatte. Noen ganger vil det også skje omorganiseringer i forbindelse med utflyttingen, som endrer antallet ansatte før og etter flytting.

Basert på utredningsseksjonens anslag i et tidligere oppdrag, er det flyttet ut i underkant av 1 500 statlige arbeidsplasser fra 2001 og fram til regjeringsskiftet i 2013. I tillegg ble det i 2008 vedtatt utflytting av Veterinærinstituttet og Veterinærhøyskolen, anslagsvis 790 arbeidsplasser. Disse utflyttingene skal etter planen gjennomføres i 2019, men det er omdiskutert hvorvidt de innebærer utflytting fra Oslo-området.² Vi understreker at disse anslagene er usikre. Under sittende regjering (Solberg-regjeringen), er det ikke vedtatt noen utflyttinger fra Oslo-området, så langt vi har funnet.

Vi viser til svaret på spørsmål 4 når det gjelder hvor stor andel som velger å flytte med arbeidsplassen.

Spørsmål 2

Do you have information about the costs per job per institution and what expenses that are included in these costs?

Svar:

Vi viser til avklaring på epost, hvor det framkommer at spørsmålet dreier seg om omkostninger knyttet til flytteprosessen (tilskudd til flyttingen, ekstra penger til medarbeidere og/eller omkostninger ved anskaffelse av nye lokaler osv.)

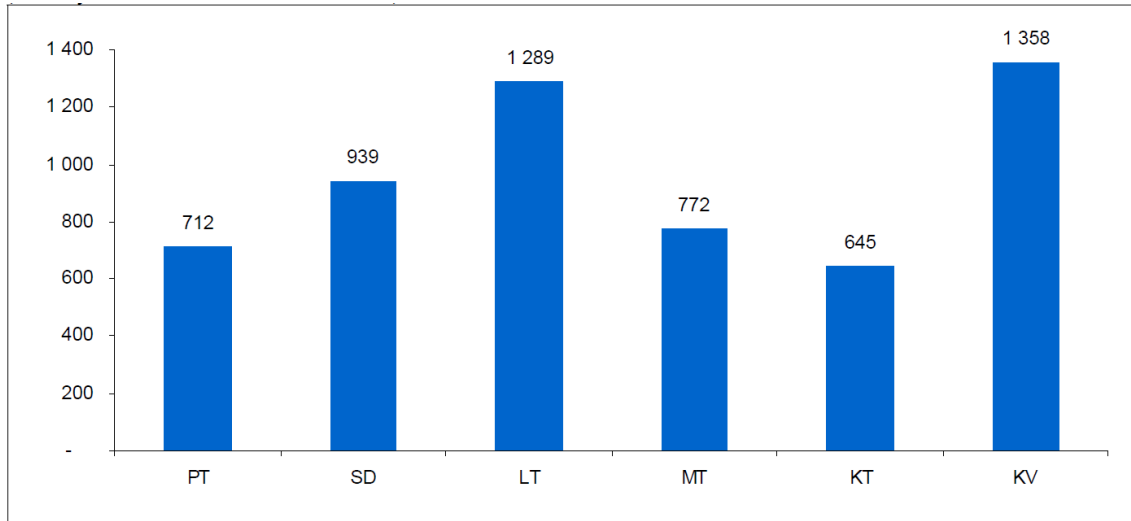
I 2009 ble det lagt fram en evaluering av utflytting av syv statlige virksomheter – Post- og teletilsynet (PT), Sjøfartsdirektoratet (SD), Luftfartstilsynet (LT), Medietilsynet (MT), Konkurransetilsynet (KT) og Kystverket (KV).³ Denne evalueringen ser blant annet på kostnadene, både de kortsiktige kostnadene knyttet til selve flyttingen, og de mer langsiktige kostnadene (endringer i driftskostnader m.m.).

² Stoltenberg II-regjeringen vedtok utflytting av Veterinærinstituttet og Veterinærhøyskolen, hvilket omfattet henholdsvis om lag 240 og 450 arbeidsplasser. Disse utflyttingene er fortsatt ikke realisert, men de planlegges gjennomført i 2019. Både Veterinærinstituttet og Veterinærhøyskolen skal flyttes til Norges miljø- og biovitenskaplige universitet i Ås, like utenfor Oslo, og det kan diskuteres om Ås er eller ikke er en del av Oslo-området, og om det er legitimt å regne dette som en utflytting.

³ Asplan Viak (2009): [Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Komparativ analyse.](#)

Evalueringen viser at *flyttekostnaden* for seks av virksomhetene til sammen utgjorde NOK 729 mill. i 2008-kroner. I rapporten oppgis det også flyttekostnader per ansatt, se figur 1.

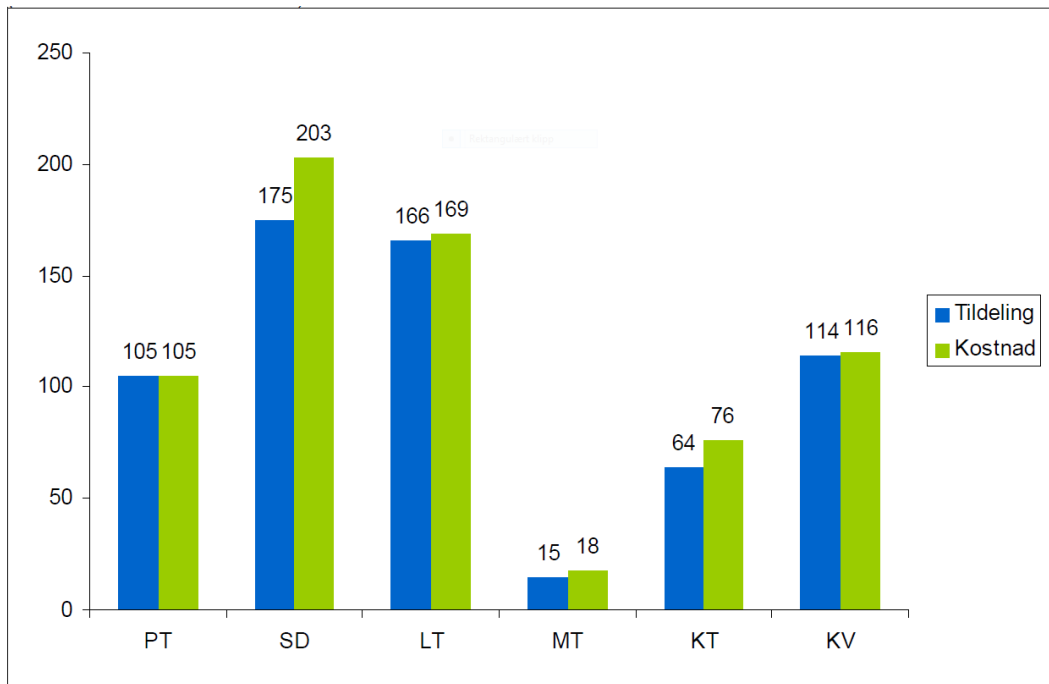
Figur 1. Totale flyttekostnader per ansatt for 6 virksomheter (indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner). Kilde: Asplan Viak (2009).



Som det framgår av figuren varierer flyttekostnadene per ansatt betydelig – fra NOK 0,6 mill. til 1,4 mill. per ansatt (2008-kroner). Luftfartstilsynet (LT) og Kystverket (KV) har hatt vesentlig dyrere flytteprosesser enn de øvrige virksomhetene. Konkurransetilsynet (KT) har hatt de laveste kostnadene.

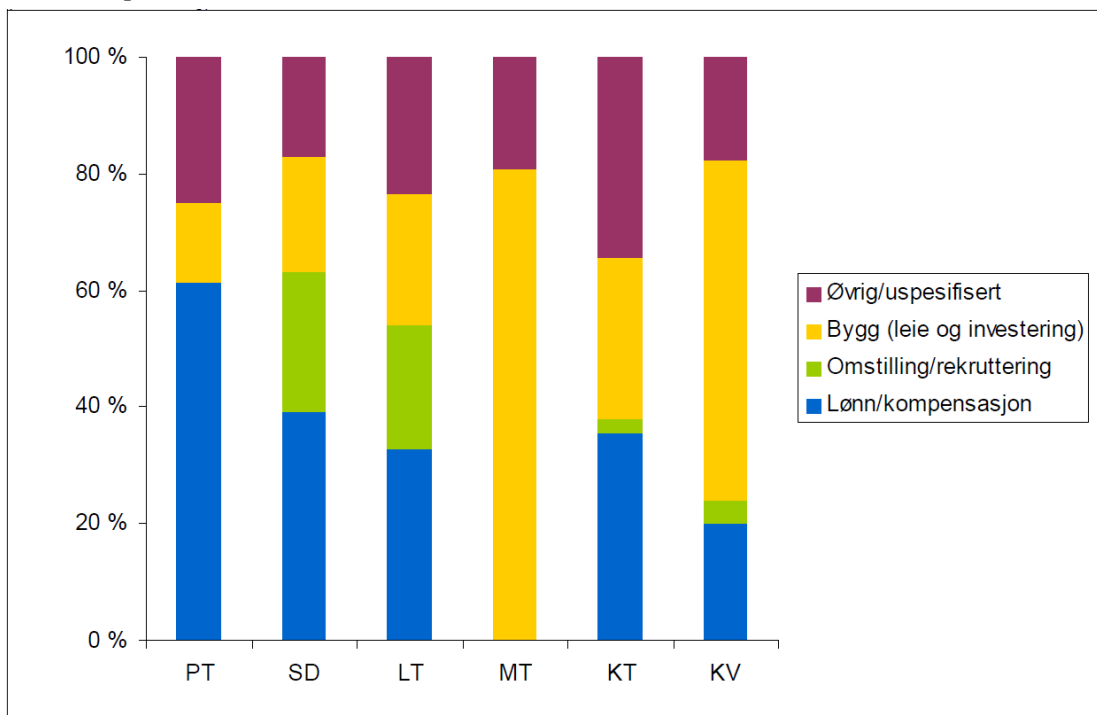
Virksomhetene ble tildelt flyttemidler. Figur 2 viser i hvilken grad de påløpte flyttekostnadene står i forhold til de tildelte flyttemidlene:

Figur 3. Totale flyttekostnader og -tildelinger for 6 virksomheter (nominelle tall i millioner kroner). Kilde: Asplan Viak (2009)



Det framgår at de påløpte kostnadene i stor grad samsvarer med tildelte flyttetilskudd. Figur 4 viser hvordan flyttekostnadene er fordelt på ulike kostnadskategorier

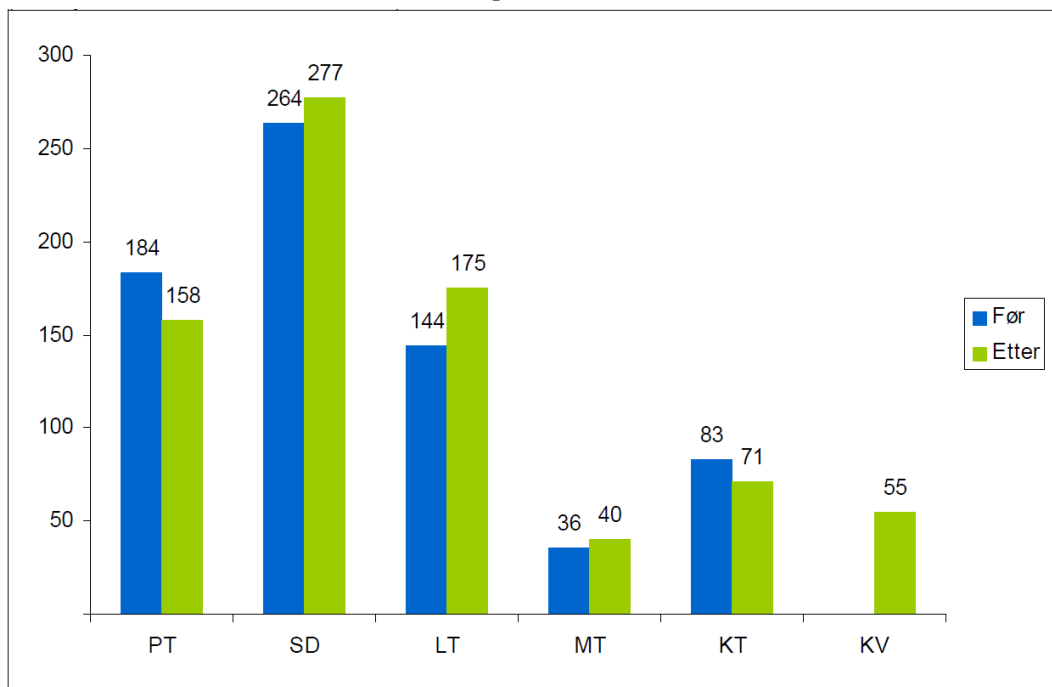
Figur 4. Flyttekostnader fordelt etter tiltak for 6 virksomheter (prosentvis fordeling) Kilde: Asplan Viak (2009)



For det fleste av virksomhetene domineres flyttekostnadene av lønn og kompensasjoner for å beholde ansatte både fast og i en overgangsordning. Slike tiltak utgjør om lag 60 pst av flyttekostnadene for Post- og teletilsynet, Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet, mens Medietilsynet skiller seg ut med at de ikke har hatt slike kostnader. Det har også kostet å tilpasse og sette i stand nye lokaler, og for Medietilsynet og Kystverket er det byggekostnadene som utgjør mest.

I evalueringen har man også sett på utviklingen i mer langsiktige kostnader – lønnskostnader, husleiekostnader og reisekostnader.

Figur 5. Totale driftskostnadene for 6 virksomheter før og etter flytting (indeksjusterte tall i millioner 2008-kroner. Kilde: Asplan Viak (2009).



Figur 6 viser driftskostnadene per ansatt i de samme virksomhetene.

Figur 6. Driftskostnader per ansatt i 6 virksomheter, før og etter flytting (indeksjusterte tall i tusen 2008-kroner). Kilde: Asplan Viak (2009)



Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet fikk ifølge evalueringen lavere driftskostnader etter flyttingen, men reduksjonen er mindre når man ser på kostnader per ansatt. For Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet og Medietilsynet økte både de totale driftskostnadene og de totale kostnadene per ansatt etter flytting. Samlet sett er de totale driftskostnadene per ansatt endret med +/- 6 prosent for fire av de fem virksomhetene som kunne analyseres. Sjøfartsdirektoratet skiller seg ut med en økning på om lag 14 prosent.

Vi viser til rapporten for mer detaljerte tall, hvor driftskostnadene er splittet opp i lønnskostnader, husleiekostnader og reisekostnader.

Samlet sett konkluderer evalueringen med at det ikke har vært netto besparelser på å flytte tilsynene ut av Oslo. Enkelte av virksomhetene kan vise til en beskjeden nedgang i driftskostnader og lønnskostnader, men dette må sees i forbindelse med at den gjennomsnittlige ansienniteten har gått ned i samtlige virksomheter. Sammenholdt med flyttekostnadene kan det vanskelig argumenteres for at det har vært kostnadsbesparende å flytte tilsynene ut av Oslo.

Spørsmål 3

Did the employees maintain their salary at the same level after the relocation and did they get a financial compensation or incentive to relocate?

Svar:

Asplan Viaks evaluering viser at flyttingen av tilsynene kombinert med en sterk oppgangskonjunktur, skapte utfordringer med tanke på å beholde de ansatte og rekruttering, og at dette førte til høyere lønnskostnader. Se mer om dette under svaret på spørsmål 2.

Direktoratet for forvaltning og IKT la i 2010 fram en evaluering av utflyttingen av de syv tilsynene som ble flyttet etter Stortingets vedtak i 2003.⁴ Rapporten ser på konsekvensen for de ansatte, og da særlig for de som valgte å slutte i jobben. Det gjaldt noen sentrale rammevilkår for omstillingen, blant annet gjennom en framforhandlet særavtale mellom partene i arbeidslivet om bruk av virkemiddel ved omstillinger i staten som medfører geografisk flytting av virksomheter (se rapportens kapittel 2.3 og rapportens vedlegg 4). Avtalen var utformet slik at det er arbeidsgiver som, etter å ha drøftet med de tillitsvalgte, avgjør hvilke virkemidler som eventuelt er nødvendige. Dette førte til at de konkrete virkemidlene ble utformet noe forskjellig i de enkelte virksomhetene.

Det framgår av undersøkelsen at alle de ansatte ble tilbudt kompetansekartlegging og karriereplanlegging. Spesielt utvalgte nøkkelpersoner eller ansatte med viktig spesialkompetanse ble tilbudt pendleravtaler og lønnstilskudd, og dette hadde en viss betydning for å få de til å bli værende i jobben. Premiering av de som forpliktet seg til å fortsette i jobben så lenge som mulig, var også et viktig virkemiddel. Andre virkemidler som forekom var lønnskompensasjon for ulempen knyttet til å flytte (Direktoratet for arbeidstilsynet) og sentral hybelformidling (Sjøfartsdirektoratet). Virkemidlene er utdypet i rapportens kapittel 3. Rapporten peker på at det er oppsiktsvekkende at tilsynene greide å holde så lenge på mange fagfolk og nøkkelpersoner. Tilsynene var helt avhengige av disse medarbeiderne i oppbyggingen. Samtidig synes det ikke som om virkemidlene har vært avgjørende for den enkeltes valg. Det er ulike syn på om det ble gjort nok for å få de ansatte til å flytte med, og/eller få de til å stå i jobben lengst mulig. Mange av de ansatte var kritiske til at tiltakene var utformet individuelt, og mente at dette innebar vilkårlig og urettferdig behandling.

⁴ Difi (2010): [Statstilsette i omstilling. Ei undersøkning av handteringa av dei menneskelege sidene ved utflytting av 7 statlege tilsyn](#)

Spørsmål 4

Do you have any information about the consequences for the efficiency of the institutions and on how large an extent this was calculated into the relocation of jobs?

Svar:

Evalueringen viser at frafallet av medarbeidere var stort – fra 75 til 90 pst. Høykonjunkturen og det gode arbeidsmarkedet bidro trolig til å forsterke frafallet av medarbeidere og dermed de kompetanseutfordringene virksomhetene måtte håndtere. Ifølge den første evalueringsrapporten (Asplan Viak, 2009) innebar flyttingen i realiteten en nedleggelse av virksomheten i Oslo og etablering av en helt ny organisasjon et annet sted. Oppbygging av nye organisasjoner har vist seg å være krevende og kostnadskrevende – både gjennom direkte flyttekostnader og at virksomhetene ikke har fungert optimalt i en lang periode. Mange av virksomhetene har i flytteperioden måttet nedprioritere viktige saker som kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid. Evalueringen viser også at virksomheten representerer verdifulle kompetansearbeidsplasser i de regionene de flytter til, men at ringvirkningene er svært begrensede. Evalueringen tyder i liten grad på at styringsdialogen mellom eierdepartement og etat er endret. Den allmenne oppfatningen er at flyttingen ikke har ført til mindre kontakt eller dårligere kommunikasjon med eierdepartementene. En fristilling fra departementene var det sentrale formålet med utflyttingen av tilsynene.

Vi viser til rapporten for en utdyping er funnene, og til rapportens sammendrag på side 8-9.

Vi vil her også bemerke at evalueringen ble gjennomført ganske kort tid etter utflyttingen. Det er derfor mulig at de mer langsiktige konsekvensene vil være mer positive, da det nødvendigvis vil være utfordringer i en overgangsperiode. Dette er også påpekt av et regjeringsoppnevnt utvalg som hadde som mandat å fremme forslag til tiltak for å sikre at kompetansearbeidsplasser og nye statlige arbeidsplasser blir spredt i hele landet. Kompetansearbeidsplassutvalgets rapport [NOU 2011:3 Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet](#) forelå i mars 2011:

”Hovedfunnene når det gjelder regionale virkninger er at de er forholdsvis små, men at det har bidratt til et større mangfold av kompetansearbeidsplasser i de berørte regionene. Dette er i seg selv viktige effekter som på sikt kan styrke regionene. Også internasjonale sammenligninger (Sweco Eurofutures, 2008) viser at de regionale ringvirkningene av slik omlokalisering er begrensede.

Utvalget peker imidlertid på at evalueringen av tilsynsutflyttingen ble gjennomført såpass kort tid etter flyttingene. Det er derfor vanskelig å trekke noen klar konklusjon om langtidseffektene på regionene. Det må også tas med i vurderingene at flyttingene skjedde til byer, og at effekter på slike store arbeidsmarkeder vanskelig vises. Slike analyser vil alltid være krevende å gjennomføre siden man ikke kan fastslå hvordan regionen ville ha utviklet seg uten at tilsynene ble flyttet.”

Vi vil i denne sammenheng vise til en rapport som Asplan Viak utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2012.⁵ Rapporten omhandler regionale arbeidsmarkeder og arbeidskraftrekruttering til nasjonale statlige virksomheter utenfor Oslo-området. De tilsynene som ble flyttet ut av Oslo i perioden 2003-2007 er blant de virksomhetene som studeres, men det er også tatt med andre, nyetablerte virksomheter. Rapporten konkluderer blant annet med at regional rekruttering er om lag 70 pst, det vil si at de som var ansatt i virksomhetene på undersøkelsestidspunktet, bodde i regionen før tiltredelsen. Virksomhetslederne opplever at de klarer å rekruttere den arbeidskraften de har behov for. Særlig gjelder det der hvor en har forskningsmiljøer, andre statlige miljøer og utdanningsinstitusjoner. Større regioner som Bergensregionen (Konkurransetilsynet) har et omfattende og grundig arbeidsmarked å rekruttere fra. I mindre regioner ser det ut til å være en synergieffekt dersom det finnes alternative og supplerende miljøer for kompetansearbeidskraft. Etablering av statlige virksomheter gir økt antall kompetansearbeidsplasser og dermed større bredde i arbeidsmarkedet. Etablering eller relokalisering av statlige kompetansearbeidsplasser medfører innflytting av personer med høy kompetanse – særlig er innflyttingen betydningsfull for mindre byer og steder. Selv om noen flytter fra etter noen år, viser undersøkelsen at det alltid er noen som forblir – også de som ikke har tilhørighet til regionen fra før. Det er en tendens til at mellomsjiktet av kompetanse er mest mobilt – det vil si unge med høy utdanning. Personer med lavere kompetanse er oftere fra regionen, mens personer med høy utdanning og lang erfaring som ventet er mindre mobile. Ansatte med høyere kompetanse flytter gjerne til større regioner og i mindre grad til de mindre regionene. De med høy kompetanse som flytter til mindre regioner, har større sannsynlighet for å flytte derfra etter noen år enn de som flytter til større regioner.

Spørsmål 5

Access to nature is the number one priority when Danes relocate from larger cities to the country side. Do you have any information regarding the relocation of your national employees e.g. if they chose to commute, buy new housing in the area the jobs was relocated to, or if they chose to buy housing in a third place in the country side?

Evalueringen fra 2009 viste som nevnt at 75-90 pst sluttet i perioden etter flyttevedtaket og fram til 1.januar 2009. Evalueringen viser at dette også gjaldt de virksomhetene som ikke ble flyttet så langt unna Oslo (Medietilsynet som ble flyttet til Fredrikstad).

Difis evaluering (2010) viser at av totalt 815 som var ansatt i tilsynene før flytting, var det bare 152 som fortsatt var ansatt 1.januar 2009, se tabell 1.

⁵ Asplan Viak (2009): [Regionale arbeidsmarkeder og nasjonale statlige virksomheter](#).

Tabell 1. Antall som var tilsatt 1.1.2003 og som fulgte med virksomheten da den flyttet.
Kilde: Difi (2010).

| Tilsyn | Tal tilsette før 1.1.2003 | Tal framleis tilsette 1.1.2009 | Prosentdel som vart med (pr. 1.1.2009) |
|----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|--|
| Direktoratet for arbeidstilsynet | 142 ¹⁵ | 12 ¹⁶ | 8,5 |
| Konkurransetilsynet | 115 | 14 | 12 |
| Luftfartstilsynet | 152 | 37 ¹⁷ | 24 |
| Medietilsynet ¹⁸ | 23 | 7 | 30 |
| Post- og teletilsynet | 151 | 28 | 18,5 |
| Sjøfartsdirektoratet | 232 | 54 ¹⁹ | 23 |
| Totalt | 815 | 152 | |

¹⁵ 49 av disse vart overførde eller tilsette i region

¹⁶ 12 flytta med til Trondheim, men berre 5 att pr. 11.2009,

¹⁷ 19 av disse har arbeidsstaden sin i Oslo

¹⁸ Dvs. dei delane som utgjorde Eigarskapstilsynet og Statens filmtilsyn

¹⁹ Av desse pendlar 11 til Haugesund (pr. 21. april 2010), 11 har flytta til Haugesund. Pendlarordninga fell bort hausten 2010.

Videre kommer det fram av rapporten at flere av de 152 som fortsatt var ansatt, sluttet i løpet av 2009. Evalueringen viser at av det var få av de ansatte som valgte å flytte.

I Direktoratet for arbeidstilsynet var det 12 som flyttet med til Trondheim, og noen av disse hadde arbeidsplassen sin i Oslo i inntil et år etter åpningen av det nye direktoratet. Av de 12 var det bare fem personer som fortsatt var ansatt per 1. januar 2009. Det ble inngått pendleravtaler for to personer.

Luftfartstilsynet opprettholdt et kontor i Oslo, med 19 ansatte per 1. januar 2009. I tillegg var det mange som valgte å pendle, og per 1. januar 2009 var det fortsatt 13 personer som pendlet fra Oslo.

I Sjøfartsdirektoratet var det 12 ansatte som fikk jobbe med oppgaver i Oslo – dette var personer som nærmet seg pensjonsalderen. 55 personer hadde en toårig pendleravtale, og per 1.januar 2009 var det fortsatt 11 som pendlet til Haugesund. Pendleravtalen opphørte i 2010.

I Post- og teletilsynet var det bare fire som flyttet permanent til Lillesand. Tilsynet ble flyttet i 2007, og året etter var det 32 personer som pendlet. I 2009 var det fortsatt 12 som pendlet.

I Konkurransetilsynet var det ni personer som hadde flyttet permanent til Bergen. Tre ansatte hadde pendleravtale per 1.januar 2009. Noen få ansatte ble værende igjen i Oslo, hvor tilsynet opprettholdt et kontor.

KILDER:

Kildene er oppgitt i notatet